



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2004/25
23 juin 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-sixième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme
dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté***

**Rapport sur l'état d'avancement des travaux, présenté par M. José Bengoa,
Coordonnateur du Groupe spécial d'experts****

* L'annexe a été présentée en retard au service de conférences, sans la note explicative exigée par l'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 53/208 B, en cas de soumission tardive d'un rapport au service de conférences.

** L'annexe est distribuée uniquement dans la langue de l'original.

Résumé

Le présent rapport a été établi conformément à la résolution 2003/13 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui avait demandé au Groupe spécial d'experts coordonné par M. José Bengoa de présenter un document de travail sur la nécessité de mettre au point des principes directeurs sur l'application des normes et critères dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Le document de travail est présenté en trois phases, à savoir sous la forme d'un rapport préliminaire, qui a été présenté à la cinquante-cinquième session de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/2003/7), d'un rapport sur l'état intérimaire (cinquante-sixième session) et d'un rapport final (cinquante-septième session). Le présent document est un rapport sur l'état d'avancement des travaux, qui correspond à la phase intérimaire.

Sur la base des travaux antérieurs du Groupe spécial d'experts, des échanges de vues entre les membres de la Sous-Commission, dont trois membres du Groupe spécial qui ont eu lieu à Pune, Inde, à la fin janvier 2004, et à l'issue de consultations avec divers homologues, un accord s'est dégagé sur la nécessité d'élaborer un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Le moment était donc venu d'étudier les éléments qui pourraient être incorporés à ce document. À l'occasion de la réunion de Pune, un certain nombre de principes fondamentaux et de thèmes et questions à prendre en compte pour l'élaboration d'un document de cette nature ont été examinés, et une méthode fondée sur des consultations a été proposée. Le rapport contient un aperçu des débats, suivi de conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 8	4
I. L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ, ENJEU MAJEUR	9 – 13	5
II. PRINCIPES, THÈMES ET QUESTIONS DÉBATTUS À LA RÉUNION DE PUNE ET MOYENS D'ALLER DE L'AVANT	14 – 44	7
A. Principes	15 – 23	7
B. Thèmes et questions.....	24 – 34	9
C. Comment aller de l'avant.....	35 – 44	12
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	45 – 48	14
A. Conclusions	45 – 47	14
B. Recommandations	48	15
Annexe: Women, the justice system and poverty: the International Experts Meeting (Pune, India, 26-30 January 2004).....		17

Introduction

1. Quand elle a décidé de nommer un expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, la Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1998/25, l'a chargé de lui faire des suggestions ... sur les principaux éléments d'un éventuel projet de déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, afin qu'elle examine la possibilité d'entamer le processus d'élaboration d'un texte par la Sous-Commission ..., pour examen ultérieur par la Commission et adoption éventuelle par l'Assemblée générale, en tenant compte ... notamment du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, de la Déclaration de Copenhague et du Programme d'action ..., de l'Agenda pour le développement, et du rapport final du Rapporteur spécial, M. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13).
2. Dans sa résolution 2001/31, la Commission a prié la Sous-Commission de s'interroger sur la nécessité de mettre au point, à la lumière des divers textes internationaux pertinents, des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. C'est ainsi que la Sous-Commission, dans sa résolution 2001/8, a demandé à quatre de ses membres¹ d'établir ensemble un document de travail sur la question en leur demandant en outre de présenter des conclusions et des recommandations afin de contribuer à l'élaboration d'un projet de déclaration sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Le groupe de travail a présenté un programme de travail (E/CN.4/Sub.2/2002/15) à la Sous-Commission à sa cinquante-quatrième session.
3. À cette session, la Sous-Commission a adopté la résolution 2002/13, dans laquelle elle demandait à cinq de ses membres² d'établir ensemble un document de travail en trois phases. Le document de travail préliminaire, qui contient l'esquisse d'un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs, a été présenté à la Sous-Commission à sa cinquante-cinquième session (E/CN.4/Sub.2/2003/17). Dans sa résolution 2003/13, la Sous-Commission a approuvé les principes fondamentaux du cadre conceptuel.
4. Le rapport sur l'état d'avancement des travaux correspondait à la deuxième phase du processus.
5. Six membres de la Sous-Commission³, dont trois membres du Groupe d'experts, ont participé à la réunion d'experts internationaux sur les femmes et la justice qui s'est tenue à Pune, Inde, du 26 au 30 janvier 2004. La réunion était organisée par le Fonds pour les femmes asiatiques, la Nav Maharashtra Community Foundation de Pune s'étant chargée de l'accueillir, et regroupait des experts venus d'Inde et d'Asie, des femmes vivant dans la pauvreté et des personnes qui sont engagées à leurs côtés. L'ordre du jour comprenait un point sur la nécessité d'élaborer des principes directeurs sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté dans le cadre du mandat du Groupe d'experts. Les participants ont examiné un certain nombre d'aspects précis des droits de l'homme et de la pauvreté dont on trouvera une description à la section III. L'annexe au présent rapport contient un aperçu des travaux de la réunion de Pune.
6. S'agissant de la nécessité d'établir des principes directeurs sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, les membres de la Sous-Commission ont dûment tenu compte de leur mandat, tel qu'il a été défini par la Sous-Commission (voir sect. III. C), ainsi que des résultats

des diverses réunions organisées et rapports publiés sur la question depuis 1998. Trois rencontres organisées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ont particulièrement retenu leur attention: l'Atelier sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (E/CN.4/2000/52/Add.1), le débat spécial sur la pauvreté et la jouissance des droits de l'homme qui a eu lieu en 2000 (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/3) et le Séminaire d'experts sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (E/CN.4/2001/54/Add.1 et Corr.1) et la série de documents de travail présentés à cette occasion. Les experts ont également tenu compte du rapport du Séminaire sur l'extrême pauvreté et le déni des droits de l'homme organisé en 1994 par le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme (E/CN.4/1995/101) et des travaux du Rapporteur spécial et de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté ainsi que la déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la pauvreté (E/C.12/2001/10). Le projet de directives concernant les stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, qui est le texte concernant les droits de l'homme et la pauvreté le plus récent et le plus élaboré sur le plan conceptuel, a été pris en compte. Le cadre conceptuel qu'il contient était en fait la principale source d'inspiration du rapport préliminaire du Groupe d'experts.

7. La nécessité d'élaborer des principes directeurs concernant les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a été reconnue (voir par exemple E/CN.4/2001/54/Add.1, par. 30) et les experts ont estimé que le moment était venu d'examiner les éventuels éléments à inclure dans un document de cette nature.

8. À la réunion de Pune, les experts ont fait ressortir que la Sous-Commission avait préconisé des consultations s'adressant à un public varié au sujet de la nécessité d'élaborer d'éventuels principes directeurs et avait recommandé le lancement d'une première série de consultations réunissant les institutions du système des Nations Unies, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les personnes qui vivent dans la pauvreté et les experts. Les experts avaient demandé au secrétariat de participer à la préparation des consultations en les aidant à dégager les premiers éléments d'un texte éventuel. Le Groupe d'experts a reconnu que les consultations envisagées par la Sous-Commission absorberaient beaucoup de temps et que l'année à venir n'y suffirait pas.

I. L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ, ENJEU MAJEUR

9. «La pauvreté est l'enjeu majeur de notre époque», ainsi s'ouvre la page d'accueil du site Web de la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (www.unctadxi.org). Au cours des dix dernières années, la nécessité impérieuse d'atténuer la pauvreté et de tenter de faire disparaître les fléaux dont elle s'accompagne est devenue l'une des grandes priorités de la communauté internationale, et a fait l'objet d'une série d'engagements qui ont culminé avec les objectifs du millénaire pour le développement visant, à long terme, à éliminer de la planète l'extrême pauvreté. Cet objectif paraît utopique quand on songe aux milliards d'êtres humains qui vivent dans la misère. Comme l'a relevé le Secrétaire général:

«Environ 1,2 milliard de personnes survivent péniblement avec moins d'un dollar par jour. Quelque 840 millions de personnes souffrent de la faim, et 24 000, dont beaucoup d'enfants, en meurent chaque jour. Ceux qui ont faim sont plus souvent malades, et leur capacité de travail est réduite. Les enfants affamés ont du mal à s'instruire et en subissent les conséquences, bien après être sortis de l'enfance. Il n'y a pas de temps à

perdre si nous voulons atteindre l'objectif du millénaire – adopté d'un commun accord par tous les pays du monde – qui consiste à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim ... Un monde qui ne progresse pas sur la voie de la réalisation des objectifs du millénaire – un monde prisonnier de la faim, de la maladie et de la pauvreté – ne peut être un monde de paix.»⁴

10. Il existe quand même quelques expériences réussies. Les cas les plus notoires sont ceux de la Chine et de l'Inde, où les résultats obtenus en matière d'atténuation de la pauvreté ont permis de faire baisser les chiffres globaux relatifs à la pauvreté. Toutefois, tout en se félicitant des bons résultats obtenus, la Banque mondiale lance une mise en garde face aux chiffres décevants, et souligne que si l'on a marqué des points dans l'atténuation de la pauvreté, les progrès sont loin d'être uniformes et le tableau global masque des écarts considérables au niveau régional. La Banque met en relief l'accélération rapide de la pauvreté en Europe, en Asie centrale et en Afrique subsaharienne et relève que même lorsqu'il y a atténuation de la pauvreté, comme en Asie, si l'on regarde les divers indicateurs sociaux⁵ (taux de mortalité infantile, mortalité maternelle, VIH/sida, pour n'en citer que quelques-uns), on constate que de graves problèmes liés à la pauvreté demeurent.

11. Le cas des pays les moins avancés (PMA) est particulièrement alarmant. Le dernier rapport de la CNUCED consacré à ces pays, qui a trait aux liens entre commerce et pauvreté⁶, fait ressortir que l'incidence de l'extrême pauvreté n'a pas diminué au cours des années 90. «Selon ce rapport, si cette tendance se maintient, on estime que le nombre d'habitants des PMA vivant dans l'extrême pauvreté pourrait passer de 334 millions à 471 millions entre 2000 et 2015. Le fait que les PMA sont plus exposés aux troubles civils que les autres pays en développement a de quoi faire réfléchir et montre bien le lien entre pauvreté et conflit.

12. Dans ces conditions, on est en droit de craindre que les engagements de la communauté internationale restent lettre morte. En 2004, des organisations, dont les institutions internationales de financement et les institutions s'occupant de commerce, ont dénoncé ce déséquilibre frappant avec plus de force qu'auparavant et invité la communauté internationale à redoubler d'efforts pour mettre véritablement en œuvre ses engagements en vue d'accélérer la réduction de la pauvreté. La Conférence mondiale sur la réduction de la pauvreté, qui s'est tenue à Shanghai, Chine, du 25 au 27 mai 2004, organisée par la Banque mondiale et d'autres organisations témoigne de la volonté de faire le point des expériences heureuses ou malheureuses en matière de réduction de la pauvreté, pour tenter de renforcer l'efficacité et de mieux coordonner l'action. Dans son discours de clôture, le Président de la Banque, M. James Wolfensohn, a appelé à des changements radicaux, et invité à rattacher la lutte contre la pauvreté à la recherche de la paix:

«Aujourd'hui, la [pauvreté] est loin d'être au premier rang des priorités de la communauté internationale, et l'intérêt qu'elle suscite est un intérêt de pure forme. Chacun tient des discours sans ambition sur la question des objectifs [du millénaire pour le développement] et sur la pauvreté. Mais les vraies questions qui préoccupent les États sont le terrorisme, l'Iraq, l'Afghanistan, les tensions au sein de l'Alliance atlantique, les déficits budgétaires, les problèmes de clocher, les problèmes évidents et immédiats qui demandent à être résolus, cependant que les problèmes tout aussi inévitables et tout aussi dangereux qu'engendre la pauvreté passent à l'arrière-plan.

Nous devons nous attaquer à la question de l'équité sociale et de la justice sociale. Car il ne saurait y avoir de paix si la question de la pauvreté est laissée de côté, et les 900 milliards de dollars consacrés au budget militaire, et les 300 milliards de dollars qui vont à des subventions à l'agriculture, alors que 50 ou 60 milliards à peine sont consacrés à l'aide au développement, sont des aberrations qui ne sauraient subsister. À nous de prendre notre bâton de pèlerin, et de nous mobiliser pour rappeler à chacun que la pauvreté et l'environnement sont les véritables enjeux de la paix et qu'il faut leur donner la priorité»⁷.

13. Les principes évoqués par James Wolfensohn – équité, responsabilisation et participation – sont indissociables de toute démarche tendant à la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme. Un texte sur les droits de l'homme et la pauvreté qui, à côté de l'énoncé de principes, comporterait une dimension opérationnelle, et définirait les droits et les responsabilités de chacun dans la lutte contre la pauvreté, serait un instrument international d'une grande utilité pour tous, et un moyen de passer des paroles aux actes.

II. PRINCIPES, THÈMES ET QUESTIONS DÉBATTUS À LA RÉUNION DE PUNE ET MOYENS D'ALLER DE L'AVANT

14. Au cours de la réunion de Pune, les membres de la Sous-Commission se sont concentrés sur les principes à prendre en compte toute approche fondée sur les droits de l'homme visant l'éradication de la pauvreté, ainsi que sur les thèmes et questions pertinents. Ils ont aussi examiné les moyens d'avancer vers l'élaboration d'un projet de texte. La présente section contient un aperçu des débats.

A. Principes

15. Pour le Groupe d'experts, le respect des droits de l'homme était indispensable pour venir à bout de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, et les experts ont examiné les principes qu'il leur paraissait fondamental d'insérer dans un texte éventuel. Ils ont pris en compte le projet de principes directeurs sur les droits de l'homme et la réduction de la pauvreté élaboré par le HCDH ainsi que les principes définis dans leur rapport préliminaire (E/CN.4/2003/17).

La dignité

16. La philosophie de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale est que, comme la Commission l'a réaffirmé, il s'agit là d'«atteintes à la dignité humaine», qui requièrent des actions urgentes, aux niveaux national et international. Les travaux sur la pauvreté à tous les niveaux doivent être ancrés dans le principe de la dignité intrinsèque de l'être humain, si pauvre soit-il; les pauvres doivent devenir des acteurs et ne jamais être réduits à l'état d'objet. Mais cela ne va pas sans heurts; pas plus pour les pauvres que pour ceux qui ne le sont pas.

L'approche fondée sur les droits

17. Les participants ont été unanimes à reconnaître que toute approche de la réduction de la pauvreté doit reposer expressément sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme, dans lesquelles trouvent racine le renforcement des capacités, la participation, la responsabilisation, la non-discrimination et l'égalité (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 31,

E/CN.12.2001/10, par. 9 à 13). Cette approche doit être globale, fondée sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 11 à 15). L'approche fondée sur les droits permettrait de définir de manière claire les obligations et les devoirs en matière de responsabilisation des États et des autres acteurs, à l'échelon national et international (ibid., par. 36 à 39, E/CN.12/2001/10, par. 14 à 18).

18. À cet égard, les participants ont également reconnu que les normes internationales relatives aux droits de l'homme étaient tout à fait suffisantes pour traiter de la question de la pauvreté et de l'extrême pauvreté et qu'il n'y avait pas à consacrer un nouveau droit, celui d'être à l'abri de la pauvreté, ni à établir de nouvelles normes (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2).

Participation

19. La nécessité de garantir la participation des plus pauvres est aujourd'hui une constante dans les travaux de l'Organisation des Nations Unies sur les droits de l'homme et la pauvreté. Il est de plus en plus admis que, pour que les mesures de lutte contre la pauvreté soient efficaces et s'inscrivent dans la durée, la participation des personnes démunies «... à l'identification de leurs problèmes et à la conception, l'application et l'évaluation des mesures à prendre pour y remédier» est indispensable (E/CN.12/2001/10, par. 12). Il a été reconnu que la participation des personnes démunies à l'élaboration du texte était capitale.

20. La confiance des personnes démunies à l'égard des autorités publiques est un élément décisif de la participation. Or, dans beaucoup de pays, cette confiance n'existe pas. Il faut donc s'attacher à instaurer la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics, notamment en renforçant l'état de droit et la bonne gouvernance.

Aborder la pauvreté dans l'optique des capacités

21. Les participants ont également considéré que, du point de vue des droits de l'homme, c'est dans l'optique des capacités qu'il fallait aborder la pauvreté. «Envisagée dans l'optique des capacités, la pauvreté se définit comme la non-réalisation ou la réalisation insuffisante de certaines libertés fondamentales ... la pauvreté peut se définir soit comme l'incapacité d'accéder à des libertés fondamentales – si on opte pour l'analyse en termes de capacités – soit comme la non-réalisation des droits à ces libertés – si l'on se place dans l'optique des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 27).». Ces capacités ou ces droits ne sont pas seulement d'ordre matériel, «la pauvreté recouvre bien des aspects de la vie dont beaucoup touchent à des droits qui ont trait à la sécurité et à l'intégrité de la personne, ainsi qu'à la sécurité et au bien-être économique et social» (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2).

22. L'optique des capacités tient compte de la vulnérabilité particulière des personnes qui vivent dans la pauvreté et l'extrême pauvreté. La pauvreté expose les êtres humains à de nombreuses violations des droits de l'homme, en particulier certains groupes de la société comme les femmes ou les minorités (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 34; HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2; E/CN.12/2001/10, par. 5 et 11). Le principe d'égalité et le principe de non-discrimination commandent que l'on tienne compte des spécificités de ces groupes vulnérables.

Apprendre de ceux qui vivent dans la pauvreté et s'inspirer de leurs efforts

23. Aborder la pauvreté dans l'optique des capacités a aussi permis aux experts de prendre en considération les efforts faits par les personnes démunies pour améliorer leur sort et l'importance des initiatives visant à venir à bout des obstacles qui se dressent sur leur route.

«En raison de leurs conditions de vie difficiles, les personnes démunies font souvent preuve de beaucoup d'imagination pour trouver des moyens de survivre... Toutefois, bien des pauvres se heurtent à des obstacles lorsqu'ils s'efforcent d'améliorer leur sort, lesquels peuvent être dus à la corruption, au fait que les autorités les expulsent de leur logement ou leur retirent les terres qui les nourrissent, à l'obligation d'acheter un uniforme pour aller à l'école, etc.»⁸.

D'où la nécessité de sensibiliser ceux qui ne sont pas pauvres à la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté.

B. Thèmes et questions

24. Il ressort des débats de la réunion de Pune que la préparation d'un projet de texte doit s'articuler autour de trois grands thèmes. Tout d'abord, les violations des droits de l'homme sont à la fois la cause et la conséquence de l'extrême pauvreté. Les personnes extrêmement démunies vivent dans la précarité, ce qui empêche le développement d'aboutir. Elles doivent donc bénéficier d'un certain niveau de sécurité dans la durée pour améliorer leur situation et pouvoir exercer leurs droits de l'homme. Deuxièmement, l'extrême pauvreté est non seulement une privation réelle et substantielle de ressources économiques et matérielles, mais c'est aussi une atteinte à la dignité humaine. Troisièmement, pour éliminer l'extrême pauvreté et donc parvenir à la jouissance des droits de l'homme, il est essentiel de mettre en place un mécanisme permettant aux personnes démunies de participer à la définition de leurs problèmes, à la planification de projets, à leur mise en œuvre et à leur évaluation (voir HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.1, p. 1).

25. Les participants ont également recensé un certain nombre de questions à prendre en compte dans l'élaboration du projet de texte.

Approche globale des droits de l'homme

26. Les données et l'analyse présentées au cours de la réunion de Pune et les travaux antérieurs sur la question d'un projet de principes directeurs sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté ont montré que, pour que l'élimination de la pauvreté s'inscrive dans la durée, il est nécessaire que les intéressés jouissent de tous les droits de l'homme. La pauvreté et l'extrême pauvreté portent atteinte à une multiplicité de droits, sinon tous. Les violations des droits de l'homme peuvent être à l'origine de la pauvreté; la pauvreté à son tour résulte de violations des droits de l'homme (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2). Si certaines violations sont évidentes (ainsi, la violation du droit à l'alimentation peut être un signe de l'extrême pauvreté), la pauvreté peut avoir des effets plus insidieux mais tout aussi sérieux sur la jouissance d'autres droits.

«La tendance est à mettre l'accent sur certains droits, considérés comme plus importants pour les pauvres: droits à un niveau de vie suffisant, aux soins de santé, à l'éducation et à l'alimentation, par exemple. Certes, les démunis sont régulièrement exposés à des violations de ces droits, mais cela ne signifie pas que les autres droits de l'homme sont

sans importance pour eux. Faute d'une approche globale, dans laquelle les droits civils et politiques (par exemple la liberté d'expression, le droit de participer à la conduite des affaires publiques dans son propre pays, le droit à la vie privée, le droit à une vie de famille, le droit de ne pas être arrêté arbitrairement et de ne pas être torturé, etc.) ont la même valeur que les droits économiques, sociaux et culturels, les moyens d'agir sur leur destinée que la Charte internationale des droits de l'homme confère à tous – y compris aux personnes démunies – resteront sans effet.» (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.1, p. 2).

27. À cet égard, il a également été convenu qu'il fallait adopter face à la pauvreté une approche globale fondée sur le caractère universel des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 8 à 11; résolution n° 2003/24 de la Commission). Les participants ont également souligné l'importance de l'accès à la justice (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2). Toutefois, si, sur le plan des principes, tous les droits de l'homme ont leur place dans l'élimination de la pauvreté, il se peut que sur le plan national et opérationnel certains droits nécessitent plus d'attention que d'autres (E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 8 à 11). Pour établir quels sont ces droits, il faudra faire appel à la participation des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté, car cela dépend de l'expérience des intéressés et de la façon dont ils voient leur existence.

28. Au cours des débats, il a été reconnu que la pauvreté portait souvent atteinte au droit même à la vie et menaçait l'intégrité biologique des êtres humains, et que l'on pourrait donc envisager de se concentrer sur certains droits de l'homme essentiels pour la protection du droit à la vie, à savoir: le droit à une alimentation appropriée, le droit à l'eau potable, le droit à un logement et le droit à la santé (voir section correspondante du document E/CN.4/Sub.2/2002/15). La Commission des droits de l'homme a examiné la question à sa cinquante-neuvième session; dans sa résolution 2003/24, elle a encouragé le Groupe de travail à adopter, en ce qui concerne les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, une approche fondée sur l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'interaction de tous les droits de l'homme. Elle a rappelé que l'on ne peut être à l'abri du besoin et libéré de la crainte que si sont créées les conditions permettant à chacun et à chacune de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels comme de ses droits civils et politiques (par. 9).

Qui sont ceux qui vivent dans la pauvreté?

29. L'approche de la pauvreté fondée sur les droits et les capacités aboutit à une définition multidimensionnelle de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, qui ne se réduit pas à la pauvreté monétaire. Le document présenté à l'occasion du séminaire qui s'est tenu en 2001 (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/2) contient un certain nombre de définitions, et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini la pauvreté comme «la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux (E/C.12/2001/10, par. 8)». Si la pauvreté et l'extrême pauvreté se rencontrent surtout dans les pays en développement, les pays riches n'en sont pas à l'abri, comme l'a souligné le Comité: «La pauvreté ne touche pas que les pays en développement et les sociétés en transition. Il s'agit d'un phénomène mondial qui touche tous les États à des degrés divers (ibid. par. 5).».

Qui sont ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté?

30. Au départ, les travaux de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission étaient axés sur l'extrême pauvreté. Le travail effectué auprès des pauvres avait montré qu'il existait des personnes encore plus marginalisées qui vivaient dans l'extrême pauvreté et qui étaient rarement touchées par les activités ordinaires de recherche sur la pauvreté ou les initiatives en matière de participation. Du fait de l'accumulation de violations des droits de l'homme qu'ils subissaient, ils se retrouvaient dans une situation inextricable. Il fallait donc faire des efforts spéciaux pour aller vers eux et les comprendre. Telle était la conclusion à laquelle étaient arrivés le Rapporteur spécial Leandro Despouy et les participants au séminaire de 1994 sur l'extrême pauvreté, qui rassemblait des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et des personnes travaillant à leurs côtés. Le Rapporteur spécial avait défini l'extrême pauvreté comme étant «un processus cumulatif de précarités qui s'enchaînent et se renforcent mutuellement: mauvaises conditions de vie, habitat insalubre, chômage, mauvais état de santé, absence de formation, marginalisation, etc. Il convient, par conséquent, de parler d'un véritable "cercle vicieux horizontal" de la misère, selon les propres paroles des intéressés» (E/CN.4/Sub.2/1996/13, par. 177). Le Rapporteur spécial avait aussi indiqué les raisons pour lesquelles les personnes qui vivaient dans l'extrême pauvreté n'apparaissaient pas dans les statistiques officielles, faits que dénoncent aussi par exemple la Banque mondiale et l'UNICEF.

Appréhender les liens entre droits de l'homme et pauvreté en interrogeant ceux qui vivent dans la pauvreté

31. Dans l'élaboration d'éventuels principes directeurs concernant la pauvreté et/ou l'extrême pauvreté, pour comprendre ce que signifie vivre dans la pauvreté et s'en faire une idée précise on pourrait partir de la base, c'est-à-dire partir de l'expérience des personnes qui vivent dans la pauvreté pour définir leur situation sur le plan des droits de l'homme. Dans le document qu'elle a présenté au séminaire de 2001, Sigrun Skogly a précisé qu'«en établissant clairement le lien entre les normes actuelles en matière de droits de l'homme et le vécu des pauvres, la déclaration apporterait manifestement une valeur ajoutée aux instruments existants relatifs aux droits de l'homme. En outre, en se référant aux éléments normatifs et opérationnels, elle faciliterait le travail de sensibilisation de ceux qui s'emploient à éliminer la pauvreté, au niveau communautaire ou à celui des grandes instances internationales.» (HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2).

L'enjeu du dialogue avec ceux qui vivent dans la pauvreté

32. On a déjà dit combien il était difficile d'aller vers les plus démunis. Le faire dans le respect de la dignité des intéressés est un enjeu de taille. Le récit de l'expérience des personnes qui travaillent en contact étroit avec ceux qui vivent dans la pauvreté, lors de la préparation du séminaire de 1994 et les échanges qu'elles ont eus avec le Secrétaire général et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, par exemple, ont permis de se faire une meilleure idée de la manière de s'y prendre. Associer les personnes qui vivent dans la pauvreté à l'élaboration d'un nouveau texte demandera assurément un investissement important de la part de tous, mais donnera d'autant plus de poids au document.

Mesures à prendre dans le domaine des droits de l'homme pour combattre la pauvreté

33. Les travaux effectués pour tenter de définir une approche de l'élimination de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme ont permis de dégager des mesures éventuelles à prendre à l'échelon national et international. Il est apparu important de demander aux mécanismes existants au niveau international d'accorder plus d'attention aux questions liées à la pauvreté. Par ailleurs, des recommandations ont été formulées quant aux mécanismes à prévoir aux fins de la participation, au rôle des États et des acteurs publics et privés et à celui des sociétés transnationales. La nécessité d'une coopération multilatérale entre tous les acteurs a aussi été soulignée (voir E/CN.4/Sub.2/2003/17, par. 35 à 39; E/CN.4/2001/54/Add.1, par. 24 à 27; HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2).

34. D'autres questions qui paraissaient particulièrement importantes du point de vue des droits de l'homme et de l'élimination de la pauvreté ont été mises en évidence. L'amélioration du statut et de la situation des femmes et la prévention et l'élimination de la violence à leur égard sont apparues capitales pour favoriser la réduction de la pauvreté. Autres points jugés essentiels: l'identification de divers groupes vulnérables et les incidences de la discrimination sur la pauvreté. La pauvreté ayant des caractéristiques différentes selon les régions, il a été recommandé d'effectuer des études régionales sur la pauvreté.

C. Comment aller de l'avant

35. Les participants à la réunion de Pune ont longuement débattu de la manière d'avancer vers la rédaction d'un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, compte tenu des divers aspects des mandats confiés à la Sous-Commission et des nombreux débats et réunions consacrés jusque-là à la question.

Mandat

36. Les membres du groupe d'experts qui participaient à la réunion de Pune ont fait ressortir que le mandat imparti à la Sous-Commission était à la fois vaste et précis et appelait des travaux d'envergure. Comme on l'a vu dans l'introduction, dans sa résolution 2003/13 la Sous-Commission a demandé aux experts de s'interroger sur la nécessité de mettre au point des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté, en vue de mettre au point un instrument spécifique qui ne fasse pas double emploi avec les traités existants et qui traite de l'extrême pauvreté conformément aux mandats qui leur ont été confiés par la Commission – c'est-à-dire comme une violation de la dignité de la personne humaine et de l'ensemble de ses droits, aussi bien civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels⁹. La Sous-Commission priait également les experts d'examiner spécifiquement les situations de pauvreté dans les diverses régions du monde à la lumière de la jurisprudence internationale et des traités, pactes et autres instruments pertinents, dans le but de mettre fin à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale, et d'examiner aussi les politiques mises en place par la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, le Fond monétaire international et d'autres organismes internationaux pour lutter contre la pauvreté.

37. La Sous-Commission encourageait par ailleurs les experts à adopter une approche opérationnelle de l'extrême pauvreté fondée sur le principe de la justiciabilité des droits et sur la nécessité de fixer aux États des obligations et des objectifs précis, conférant à l'ensemble des

pays des responsabilités partagées en matière de lutte contre l'extrême pauvreté et la promotion de la dignité humaine. Elle priait aussi les experts d'adopter un traitement de l'extrême pauvreté qui renforce les liens de solidarité et les mécanismes d'inclusion sociale donnant aux plus pauvres la capacité de jouir de l'ensemble de leurs droits et de voir leur dignité humaine reconnue. Dans la même résolution, la Sous-Commission encourageait en outre la création, avec la participation des acteurs et des populations concernées, d'un ensemble d'indicateurs pertinents pour rendre compte des situations d'extrême pauvreté, des besoins qui y sont associés et de leur évolution.

Méthode

38. La Sous-Commission a demandé aux gouvernements de coopérer à l'étude en communiquant des renseignements et en fournissant des ressources, et elle a invité les gouvernements et les organisations non gouvernementales, le secrétariat et les organisations régionales et internationales à collaborer et à fournir des renseignements. Dans cette même résolution, la Sous-Commission évoquait à deux reprises la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté (soulignant qu'il était «indispensable que les États favorisent la participation des plus démunis à la prise de décisions» et rappelant les suggestions de l'experte indépendante visant à associer les personnes en situation d'extrême pauvreté et celles qui sont engagées à leurs côtés aux politiques de mise en œuvre), notion qui mérite d'être prise en compte au moment d'arrêter la méthodologie.

Documents de travail pertinents

39. Au cours de la réunion de Pune, les participants ont retenu un certain nombre de documents contenant les diverses options qui se sont dégagées au fil des travaux comme documents de base pour l'élaboration d'un projet de texte (voir plus haut).

Comment le projet de texte devrait-il se présenter?

40. Pour commencer, les membres de la Sous-Commission ont décidé qu'un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté devrait avoir pour objet de donner des moyens d'agir à ceux qui sont engagés dans la lutte contre la pauvreté, à savoir en premier lieu ceux qui vivent dans la pauvreté et l'extrême pauvreté, ensuite ceux qui travaillent à leurs côtés, enfin les organisations qui s'emploient à éliminer la pauvreté. Un document de cette nature devait donc refléter la situation en matière de droits de l'homme de ceux qui vivent dans la pauvreté et l'extrême pauvreté. Ces personnes devraient se retrouver dans ce texte, cependant que ceux qui ne sont pas pauvres devraient pouvoir, à travers le texte, se faire une idée de la situation de ceux qui vivent dans la pauvreté et en tirer des enseignements.

41. Les participants à la réunion de Pune ont estimé que la première partie du texte devrait énoncer des principes éthiques et juridiques solides en vue de l'élimination de la pauvreté. Cette partie aurait pour objet d'aider ceux qui vivent dans la pauvreté et tous ceux qui travaillent à l'élimination de ce fléau. Elle mettrait par ailleurs l'accent sur les responsabilités et les obligations qui incombent aux gouvernements, aux organisations internationales et aux individus en ce qui concerne l'élimination de la pauvreté et de l'extrême pauvreté (voir HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/4, par. 4; HR/GVA/POVERTY/2001/BP.1, p. 4 et 5). Cet objectif devrait être manifeste dans le texte.

42. Une deuxième partie contiendrait des principes d'action à l'intention des décideurs, ainsi que des institutions du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales s'occupant de questions qui touchent au développement, au commerce, à la politique économique et sociale et à l'environnement (ibid.). Il conviendrait d'étudier la manière d'associer ces deux objectifs dans un même document de façon à favoriser le mieux possible la réalisation de l'un et de l'autre.

Consultations

43. À la réunion de Pune, le groupe d'experts a décidé que, pour pouvoir s'acquitter du mandat que lui avait conféré la Sous-Commission, il lui faudrait procéder à d'amples consultations sur les éléments à insérer dans un texte éventuel. Les consultations s'adresseraient à toute une gamme d'acteurs, parmi lesquels les personnes qui vivent dans la pauvreté et celles qui travaillent à leurs côtés. Elles seraient organisées par l'intermédiaire des institutions du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales, et les associations locales, les ONG, les organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme et les rapporteurs spéciaux ainsi que des universitaires seraient invités à y participer.

44. Immédiatement après la réunion de Pune, le coordonnateur du groupe, appuyé par le secrétariat, a eu des entretiens avec des représentants des institutions des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales pour tenter de connaître leur point de vue sur la manière dont le groupe concevait son mandat, la nécessité d'élaborer un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, et la nature de ce texte. Il est ressorti de ces échanges de vues qu'un texte était nécessaire pour dynamiser la lutte contre la pauvreté. À la demande du groupe d'experts, le secrétariat a aidé le coordonnateur à mettre au point les premiers éléments d'un texte éventuel sur les droits de l'homme et la pauvreté et/ou l'extrême pauvreté (voir documents de travail n^{os} 1 et 2 de la Conférence).

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

45. Suite à la réunion de Pune et après avoir consulté les personnes qui vivent dans la pauvreté, ainsi que divers homologues, le groupe d'experts considère qu'un texte éventuel sur la mise en œuvre des normes et critères relatifs aux droits de l'homme existant dans le contexte de la lutte contre la pauvreté serait d'un très grand intérêt. Il estime qu'un texte de cette nature, solidement ancré dans des critères juridiques applicables à tous les êtres humains, donnerait des moyens d'agir aux personnes qui vivent dans la pauvreté et à celles qui travaillent à leurs côtés. Le document devrait reposer sur une approche globale et tenir compte de la situation en matière de droits de l'homme des personnes qui vivent dans la pauvreté et l'extrême pauvreté.

46. Les experts reconnaissent qu'il reste un certain nombre de questions à examiner de plus près et à résoudre, en concertation avec de multiples homologues, pour avancer vers l'élaboration d'un projet de texte éventuel.

47. Dans leurs résolutions sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, la Commission et la Sous-Commission ont lancé l'idée des consultations et demandé aux

gouvernements, aux ONG et aux organisations régionales et internationales d'appuyer la démarche et de s'y associer. L'application du principe relatif à la participation est conforme à l'approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme et la méthode préconisée dans les documents finaux du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague et de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne. Les experts estiment que d'amples consultations seront nécessaires pour débattre des éléments à insérer dans d'éventuels principes directeurs et mieux définir l'approche à adopter. Il est donc indispensable d'entamer et d'entretenir le dialogue avec les personnes qui vivent dans la pauvreté et les particuliers, les institutions ou les organisations qui travaillent à leurs côtés, les organisations internationales qui œuvrent à l'élimination de la pauvreté et qui s'occupent du développement, et/ou les organisations de défense des droits de l'homme, les associations locales et les ONG, ainsi que les organes et procédures spéciales des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme, et les universitaires.

B. Recommandations

48. Le groupe d'experts soumet à l'examen de la Sous-Commission les recommandations ci-après:

a) Poursuivre d'amples consultations avec les organisations intergouvernementales régionales et internationales, les ONG, les associations locales, les universitaires et d'autres homologues compétents afin d'examiner les éléments à insérer dans un texte sur les droits de l'homme et la pauvreté et/ou l'extrême pauvreté; il faudrait s'efforcer tout particulièrement d'associer véritablement aux consultations les personnes qui vivent dans la pauvreté et l'extrême pauvreté;

b) Sur la base des consultations et afin d'arriver à un consensus, préciser la manière de traiter les questions qui restent à régler: nature du document, définition de la pauvreté, distinction éventuelle entre pauvreté et extrême pauvreté, indivisibilité de tous les droits de l'homme ou priorité à accorder à certains droits dans le contexte de l'élimination ou de la réduction de la pauvreté, et examen attentif de la possibilité d'aborder les droits un par un;

c) Soumettre à la Sous-Commission à sa cinquante-septième session un rapport final contenant des conclusions et recommandations sur la nécessité d'élaborer des principes directeurs relatifs à la mise en œuvre des normes et critères relatifs aux droits de l'homme existants, dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté, en partant du cadre conceptuel présenté dans le document préliminaire, et compte tenu du règlement des questions en suspens et des consultations intensives avec les divers homologues.

Notes

¹ Paulo Sérgio Pinheiro, Yozo Yokota, El-Hadji Guissé and José Bengoa.

² Iulia-Antoanella Motoc, Asbjørn Eide, Yozo Yokota, El-Hadji Guissé and José Bengoa as coordinator, with Emmanuel Decaux and Paulo Sérgio Pinheiro as alternates.

³ Lalaria Rakotoarisoa, Iulia-Antoanella Motoc, Leila Zerrougui, José Bengoa, Soli Jehangir Sorabjee and Yozo Yokota.

⁴ Message of the Secretary-General on the International Day for the Eradication of Poverty, 2003, press release SG/SM/8935-OBV/384, 10 October 2003.

⁵ See www.worldbank.org/poverty.

⁶ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade and Poverty Reduction*, United Nations publication, Sales No. E.04.II.D.27.

⁷ See www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/ConfDocs/JDWShangaiClosing.pdf.

⁸ “Much could be done in order to respect poor people’s human rights without direct provisions to them, but rather through scrutiny of other elements that affect them in society, or changes in regulation. Needless to say, though [for] people with so few material resources, investment in terms of monetary expenditure may in many instances be necessary. To build schools and to provide basic health-care facilities will require financial expenditure. However, experience shows that people living in poverty find themselves in a complex reality of human rights violations, which, unless directly addressed, will imply that even if hospitals and schools are built, they will not be able to take advantage of these new facilities. The ‘trickle-down’ model does not work.” HR/GVA/POVERTY/SEM/2001/BP.2, p. 6.

⁹ In its resolution 2001/8, the Sub-Commission requested the group “to present conclusions and recommendations in order to contribute to work on a draft declaration on extreme poverty and human rights and other international and regional initiatives”.

Annexe

WOMEN, THE JUSTICE SYSTEM AND POVERTY: THE INTERNATIONAL EXPERTS MEETING (PUNE, INDIA, 26-30 January 2004)

1. The International Experts Meeting on Women and Justice was held in Pune, India from 26 to 30 January 2004. The meeting was sponsored by the Asian Women's Fund and hosted by the Nav Maharashtra Community Foundation in Pune.^a Six members of the Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights - Ms. Lania Rakotoarisoa, Ms. Iulia-Antoanella Motoc, Ms. Leila Zerrougui, Mr. José Bengoa, Mr. Soli Jehangir Sorabjee and Mr. Yozo Yokota - took part. The agenda of the meeting enabled Sub-Commission members from Africa, Asia, Europe and Latin America to consider closely, along with experts from India and Asia and women living in poverty and those accompanying them, several aspects of the human rights of women and poverty and extreme poverty.^b The agenda covered the draft guidelines on women and justice, presentations and discussions on women and poverty, and the need to develop guiding principles on human rights and extreme poverty within the framework of the ad hoc group's mandate.

Draft guidelines on women and justice

2. Draft guidelines on women and justice reflecting the concerns of women about their access to justice and treatment within the justice system were discussed based on contributions made by NGOs and individuals at three previous meetings. The guidelines thus dealt with a wide range of issues including: the principal of equal access to justice, influences affecting justice, women as victims/survivors of violence (rape, trafficking, domestic violence, honour killings, harmful practices), family law, foreign women workers, protective custody of women, women as accused, conditions of detention, and implementation and follow-up. Throughout the draft, the impact of poverty on the access of women to justice and the denial of justice to women as a cause of poverty were of central concern. The discussions highlighted the many concrete steps that must be taken to ensure equal and effective access by women, including women living in poverty, to justice. It was also clear that access to justice and equal protection of the law for women could be a major contribution to eliminating poverty and extreme poverty. The final version of the guidelines will be widely distributed, including to the Sub-Commission and other relevant United Nations bodies.^c

Women and poverty

3. The meeting discussed the issue of women and poverty on the basis of a number of papers analysing different aspects of women and poverty, the efforts of women to overcome poverty in developed, transitional and developing countries, and those living in extreme poverty and the need to develop partnerships with them.^d In connection with this item, a project initiated by the Pune Municipal Corporation (see below) that provides support to women in slum areas in fighting poverty, was described, as was a project of an association of architects (Shelter Associates) that assists the poor in gaining access to housing. Further, a number of local NGOs described their activities in the area of women and the fight against poverty. Subsequently, a visit to one project supported by the Municipality and to a housing project sponsored by Shelter Associates took place.

4. The information provided during the meeting made it clear that social and cultural practices had had a marked impact on the poverty of women. In many situations women were less educated and in fact many were still illiterate. Girls drop out of school earlier or simply did not go to school because the schools were located far from their places of residence. Girls who do attend school are thought to be at risk. Early marriage and concubinage are considered to be solutions for protecting girls against possible abuse and attacks on their virginity. In terms of employment, companies employed young women under unfavourable conditions, e.g. work schedules included restricted time for rest room visits. Women's contribution to national political life was low and this made responding to the needs of poor women more difficult.

5. Women remained segregated in low-paying, low-status jobs and often did not enjoy the same level of health and nutrition as men. Yet most of the poverty alleviation programmes focused on a household as unit of assessment, which meant that no special programmes for poor women were established. Although there had been attempts to remove impediments to women's opportunity to work and own property, the disadvantaged status of women had not been adequately addressed. Those disadvantages were intrinsically woven into the structure and fabric of the society, where more positive measures were needed. Gender segregation started in the home and school and has perpetuated throughout a women's life. Violence against women was also directly related to poverty. Violence against women took a variety of forms - dowry-related offences, domestic violence, etc. Finally, domestic violence was a fact, but it was often a taboo subject unless a woman was prepared to accept an impending divorce.

6. Women also suffered the double burden of both paid and unpaid labour (as principal caregiver at home and domestic work). The latter was considered unproductive work and not recognized in the labour market. Therefore, women had less time for training or for overtime at the workplace and missed out on advancement opportunities. That double burden must be recognized and benefits given to support women in discharging both types of work.

7. Women living in extreme poverty and exclusion often lacked legal identity documents and thus were not even recognized by the law since their very existence was not recorded. People living in poverty experienced many forms of discrimination and had multiple and bad encounters with the law. Their distrust of law enforcement and government agencies meant they would not easily turn to them for assistance. The legacy of extreme poverty perpetuated denial of human dignity. Poverty reduced a person's dignity and subjected her to insecurities, which resulted in the absence or denial of fundamental human rights. Sometimes mothers resorted to extreme measures like begging to earn sufficient amounts for school fees. In cities, it was important to study the pull factors that drew the poor to the cities in search of work, but instead they ended up living in slums or on the streets.

Acting against poverty: the women's perspective

8. Overcoming women's subordinate status inside and outside the home was largely dependent on her ability to generate income and own property. Whenever women had access to finances, either through the microcredit programmes or other forms of enhancement of their financial capacities, violence against them was found to have reduced and they were even accorded a degree of respect and immunity from abuse. However, it was noted that employment guarantee schemes, while creating employment opportunities for women, could also result in allowing men to neglect their responsibilities.

9. Governments in several countries had developed plans to combat poverty whereby the benefits of programmes was required to accrue more and more to the poor. Women were worst affected by poverty, yet they coped with it the best and therefore they required maximum support. Most poverty alleviation programmes were gender neutral but with increasing awareness and international attention, women's policies and programmes were being introduced by both NGOs and Governments.

10. Governments had adopted national policies to promote women which granted priority to economic development and the fight against feminization of poverty. Different programmes looked at specific marginalized groups which were most vulnerable: urban poor were given support by providing low-cost housing, education, training and other facilities; reserved seats in local political bodies and decision-making bodies encouraged women's empowerment; the private sector also helped, e.g. with primary education and health. But most effective change was brought about by women's collectives. Self-help groups had proved necessary in creating more effective programmes. The success of those programmes required that trust be built up between the people and government authorities, which was often not the case. Access to justice was essential. A programme in one country of free legal aid that had proved effective was described.

11. It was emphasized that programmes aimed at poverty alleviation must involve the extremely poor as participants to ensure that the programmes were relevant to them. Those programmes should be seen as partnerships in capacity-building, understanding one's rights, taking on responsibilities, etc. It was also important to provide ongoing training. The European Court of Justice had issued some good decisions on the issue of poverty and the affirmative action permitted to address it.

12. The need to develop a working definition of poverty and to distinguish between poverty and extreme poverty was underlined, extreme poverty being understood as a situation of deprivation of human rights, including dignity, reflected through contemporary forms of slavery and vice versa. There are legal, social and economic considerations involved in the definitions of poverty: women divorced and without support or shelter and with children are literally on the street and are seen begging with their children; women widowed by terrorism were without any support. There was also a need to define poverty in a legal framework.

13. There was no uniform standard of poverty and want. Different women experienced different degrees of poverty. Some might suffer from abject poverty and want while others might suffer from different connotation of poverty - cultural, political and economic. There were levels of poverty and each level had different requirements for combating it. The issue of poverty could not be addressed in isolation since many factors influenced poverty and the empowerment of women. Many related topics, like land reform, education, etc. needed to be addressed to alleviate poverty and develop opportunities for the poor. It was important to study the impact of culture on poverty and in particular women and poverty. It was recognized that women living in poverty and those working with them had a deep understanding of poverty, its causes, and what steps and methods were necessary to eliminate it. The knowledge and experience of women living in poverty were essential in designing anti-poverty programmes that took into consideration the specific characteristics of each situation.

Study visits

14. The study visits showed how women's groups that began as savings associations could raise the social status of women, enable them to conduct business with local government and extend their activities to income generation, cultural activities, and health and neighbourhood improvement. The visit to the housing development project showed that early consultation with the potential owners of the apartments enabled them to be designed to better respond to the needs of the future users and make better use of the limited resources in land and money available. This contrasted with other apartments visited which were not designed in consultation with the future users. The following is a summary of one project visited.

Urban anti-poverty initiative

15. The Pune (India) Urban Community Development (UCD) programme is a government initiative targeting selected communities to alleviate poverty. The programme supports the establishment of women (only)-centred neighbourhood groups (NHG) in all targeted urban slums, each consisting of 50 members. Since the members come from the same community, the programme fosters close links, attachments and intimate knowledge about each family. In general, identification and recommendations for any government grants need to be confirmed by the president of a local NHG. One fifth of slum dwellers in the city of Pune are covered under this scheme.

16. The women meet every week. Various training programmes and vocational training courses in different disciplines are provided under this programme. Products manufactured in these groups may be placed with the UCD central marketing outlet. The NHG is empowered to solve their local problems without actually approaching local authorities. Women in the communities start saving money within the groups. They also help each other by lending each other money, in particular in times of crisis/emergency, thus changing their roles from mere recipients to donors or support givers.

17. During a visit to one slum area, the Sub-Commission members met with over 100 women of the Neighbourhood Group. Several women related their experiences as a result of the project as follows. They said that they were now working and earning income through different activities. Sometimes women came together and, in groups of two or three, undertook income-generating activities like operating a canteen (generating at least Rs 50 each day per woman), a patchwork quilting group (the groups buy cloth remnants from nearby tailors; each piece, taking 15 days to complete, could sell for up to Rs 500), spice packaging, bag-making, etc. Sometimes these small groups would take orders from retailers (e.g. making jewellery pouches).

18. The women started savings groups and appointed treasurers amongst themselves. They opened saving accounts in the bank. The women collectively opposed the consumption of illicit liquor by their spouses. The women now know each family and help each other. Previously, they did not even know the names of the other residents. The women were able to negotiate with the authorities themselves instead of going through intermediaries to obtain electricity connection, etc. and they knew their rights. They now had the courage to leave their homes because they were literate and could read the bus numbers and road names, etc. They helped convince men in other families to allow other women to join their group because it would

generate income for the families. They did not have to wait for their husbands to return with the daily wage, but could buy and prepare food from the money they had either earned or saved. On the whole, the women felt that the programme had empowered them and although there were many other challenges, they were happier.

Notes

^a The Asian Women's Fund, which organized and provided the financial support for the meeting, was established in 1995 with the support of the Government of Japan to extend atonement and support to those who suffered as "wartime comfort women" during the Second World War and to address contemporary issues which affront the dignity and rights of women. The Nav Maharashtra Community Foundation provides assistance to those working with urban and rural poverty in the State of Maharashtra.

^b The participants in the meeting were: Dr. Nirmala Pandit, Managing Trustee of the Nav Maharashtra Community Foundation; Mr. Persida V. Reuda-Acosta, Chief Public Attorney (Public Defender) of the Philippines; Ms. Burnad Fathima Natesan, Women Training Centre, Tamil Nadu, India; Ms. Mangala Daithankar, Nav Maharashtra Community Foundation; Ms. Zarizana Abdul Aziz, Attorney, Penang, Malaysia; Ms. Marie-Claire Droz, Asian Representative of ATD Fourth World, Bangkok, Thailand; Mr. Ashok Kalamkar, Joint Municipal Commissioner, Pune Municipal Corporation; Ms. Pratima Joshi, Shelter Associates, Pune; Ms. Mizuho Matsuda, Asian Women's Fund (Tokyo). In addition, Thomas McCarthy a consultant (Switzerland) took part.

^c For more information on the draft guidelines on women and justice, contact the Asian Women's Fund, 2-7-6 Kudan Minami, Chiyodaku, Tokyo 102-0074 Japan, tel: 813 3514 4071 Fax: 813 3514 4072 e-mail: matsuda@awf.or.jp.

^d These papers may be requested from the Asian Women's Fund.
